

Pilotage par l'État des émoluments

Rapport n°203

18 juin 2026

SYNTHÈSE

AUDIT DE CONFORMITÉ

Au service d'une action publique performante



Cour des comptes

République et canton de Genève

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un rapport annuel comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch



Contexte général

Les émoluments constituent une source de revenus importante pour l'État, avec des recettes de 172 millions F en 2025. Il s'agit de contributions publiques causales, ce qui les distingue fondamentalement de l'impôt. Alors que ce dernier est prélevé sans contrepartie directe, l'émolument est perçu en échange d'une prestation de la collectivité publique fournie à la personne destinataire de ladite prestation (par exemple, un examen pour le permis de conduire ou la délivrance d'une autorisation de construire).

Les émoluments doivent respecter plusieurs principes qui découlent du cadre légal :

- Principe de légalité : chaque émolument doit être prévu par une base légale ;
- Principe de couverture des frais : « *l'émolument peut couvrir l'ensemble des frais internes engagés par l'Etat pour fournir des prestations particulières, demandées ou causées par les intéressés¹* ». Il ne devrait par conséquent pas excéder ces frais ;
- Principe de proportionnalité (ou d'équivalence) : « *une certaine proportionnalité doit exister entre le montant de la taxe ou de l'émolument et l'utilité ou l'avantage procuré à l'intéressé²* ».

Problématique et objectifs de l'audit

Des lignes directrices communes et un pilotage rigoureux sont essentiels pour s'assurer que les tarifs des émoluments respectent le cadre légal et soient établis selon des règles harmonisées. Des émoluments trop élevés peuvent engendrer un bénéfice injustifié pour l'État. À l'inverse, des tarifs trop bas compromettent la soutenabilité économique de la prestation, l'État devant alors compenser le déficit par l'impôt. Le canton de Genève est régulièrement cité par l'Administration fédérale des finances (AFF), dans les comparatifs intercantonaux publiés chaque année, comme l'un des cantons suisses recourant le moins au financement par les émoluments.

La Cour a décidé d'ouvrir un audit de conformité sur la capacité de l'État à piloter les émoluments. L'objectif général de cet audit est d'évaluer si les départements ont mis en place les procédures, processus et outils leur permettant de s'assurer que les émoluments facturés par leurs offices et services respectent le cadre légal en vigueur. Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité les questions d'audit suivantes :

- La surveillance exercée par chaque département permet-elle de vérifier chaque année, comme le requiert la loi, que les émoluments respectent les principes de couverture des frais et de proportionnalité ?
- Les analyses, calculs et procédures mis en place par les offices et services permettent-ils de démontrer chaque année que les émoluments respectent les principes de couverture des frais et de proportionnalité ?
- Dans quelle mesure la révision de certains émoluments pourrait-elle générer des revenus financiers supplémentaires pour l'État ?

La dernière question, ajoutée en cours d'audit, vise à évaluer, à l'aide d'exemples concrets, l'impact potentiel du pilotage des émoluments sur les revenus financiers. Elle s'inscrit

¹ Selon l'article 3 du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale du 15 septembre 1975 (RS/GE B 4 10.03 ; ci-après : « REmAC »).

² Selon l'article 4 (REmAC).



pleinement dans le cadre des contraintes budgétaires auxquelles l'État est actuellement confronté.

Appréciation générale

La Cour constate des faiblesses dans le pilotage des émoluments à plusieurs niveaux. D'une part, il n'existe pas de lignes directrices transversales pour organiser les travaux et les analyses des départements et de leurs offices. D'autre part, les directions financières départementales ne réalisent pas d'activités de surveillance régulières en la matière. En conséquence, chaque office pilote ses émoluments selon ses propres méthodes et appréciations, sans cadre harmonisé. Cette situation contribue au non-respect des exigences légales en matière d'examen des émoluments.

L'analyse met en évidence une vingtaine de cas concrets, touchant tous les départements sous revue, pour lesquels l'État pourrait percevoir des émoluments supplémentaires. Ces cas soulignent également l'importance de renforcer le pilotage des émoluments.

Principaux constats

L'examen annuel du respect des principes régissant les émoluments n'est pas assuré

L'article 6 du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale (REmAC) prévoit que, lors de l'élaboration du budget annuel, les départements sont tenus d'examiner si les émoluments qu'ils perçoivent sont toujours adaptés aux principes, notamment, de couverture des frais et de proportionnalité. La Cour constate que cette exigence légale n'est pas respectée, tant par les directions financières des départements qu'au niveau des offices.

Une absence de lignes directrices pour piloter les émoluments

La thématique des émoluments n'est pas prise en compte dans le cadre du contrôle de gestion transversal de l'État, lequel relève de la responsabilité du département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF). Elle ne fait pas non plus l'objet de directive départementale ou de tout autre document-cadre précisant, notamment, les contrôles systématiques attendus de la part des offices et services. Des lignes directrices appropriées, qui traduisent des dispositions légales souvent peu précises, sont fondamentales afin de structurer et guider le pilotage des émoluments par les départements et les offices. Elles contribuent par ailleurs à uniformiser les pratiques, à clarifier les rôles et responsabilités ainsi qu'à réduire le risque de non-conformité et de « *manque à gagner* » (dès lors que les prestations susceptibles d'être soumises à un émolument sont clairement identifiées).

Les méthodes utilisées pour calculer les taux de couverture ne sont pas harmonisées

Le taux de couverture permet d'évaluer dans quelle mesure les revenus d'émoluments couvrent les frais engagés par l'État. Il constitue un indicateur utile tant pour la fixation des tarifs que pour la vérification du respect du principe de couverture des frais. La Cour constate que les offices sont en mesure de calculer des taux de couverture sur la base d'estimations raisonnables, sans recourir à des outils sophistiqués et coûteux. Cependant, les taux de couverture ciblés et les méthodes de calcul utilisées diffèrent d'un office à l'autre. Cette absence d'harmonisation accroît le risque de non-conformité et ne permet pas d'assurer une comparabilité suffisante des résultats.



La révision de certains émoluments pourrait générer des revenus financiers supplémentaires pour l'État

Les discussions menées avec les offices et les services concernés ont permis d'identifier 24 cas dans lesquels l'État pourrait percevoir des émoluments supplémentaires. L'estimation de certains de ces cas révèle un potentiel de revenus annuels supplémentaires pouvant atteindre 8.6 millions F.

Axes d'amélioration proposés

Se conformer au règlement sur les émoluments de l'administration cantonale (REmAC)

La Cour recommande à chaque département de se mettre en conformité avec l'article 6 du REmAC. Dans le cas où la fréquence annuelle de l'examen des émoluments s'avère disproportionnée ou impossible à mettre en œuvre, il conviendra de définir dans le REmAC d'autres modalités d'examen.

Définir des principes de base et des lignes directrices transversales concernant les émoluments

La Cour recommande au DF d'élaborer une directive transversale encadrant les émoluments. Il s'agira notamment de déterminer des critères permettant d'identifier les prestations susceptibles d'être soumises à un émolument et d'établir un cadre méthodologique permettant aux départements de fixer leurs tarifs de manière cohérente et justifiable.

Définir les modalités de pilotage et de surveillance des émoluments et s'y conformer

La Cour recommande à chaque département de mettre en place un dispositif de pilotage des émoluments, comprenant des activités de surveillance. Celui-ci devra notamment permettre de recenser et d'examiner l'ensemble des émoluments qui n'ont pas été révisés depuis dix ans ou plus.

Définir une méthode de calcul du taux de couverture harmonisée

La Cour recommande au DF de définir une méthode de calcul du taux de couverture et de préconiser son utilisation à l'ensemble des départements. Cette méthode devra notamment définir les revenus et les charges (directes et indirectes) qui doivent être pris en compte ainsi qu'un plafond que les taux de couverture ne doivent pas dépasser lors de la révision ou de la création d'un émolument.

Examiner les opportunités financières identifiées et formuler une position

La Cour recommande à chaque département, en collaboration avec les offices et services concernés, d'examiner les opportunités financières recensées dans les fiches détaillées annexées au présent rapport. Il s'agira d'évaluer la pertinence de chaque cas, tant du point de vue financier qu'au regard du principe de proportionnalité. Il est attendu des départements qu'ils définissent clairement les suites à donner à chaque cas. Toute non-entrée en matière doit être dûment motivée.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	5	Niveau de priorité ³ :	
- Acceptées :	5	Très élevée	2
		Élevée	2
- Refusées :	0	Moyenne	1
		Faible	0

Les cinq recommandations adressées aux audités ont toutes été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Se conformer au règlement sur les émoluments de l'administration cantonale (REmAC)	Très élevée	Secrétariat général de chaque département	31.12.2027
2	Définir des principes de base et des lignes directrices transversales concernant les émoluments	Élevée	DF	31.12.2027
3	Définir les modalités de pilotage et de surveillance des émoluments et s'y conformer	Moyenne	Secrétariat général de chaque département	31.12.2027
4	Définir une méthode de calcul du taux de couverture harmonisée	Élevée	DF	31.12.2027
5	Examiner les opportunités financières identifiées et formuler une position	Très élevée	Secrétariat général de chaque département	31.12.2027

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le secrétariat général de chaque département ainsi que le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant qui a la responsabilité de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

³ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur la gouvernance des émoluments, la performance des processus au sein des départements, les risques spécifiques (conformités et financiers) à couvrir par les départements et la maîtrise des coûts. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation desdites recommandations.



Cour des comptes

République et canton de Genève

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.



Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch